

Dilema Otonomi dalam Tata Kelola Iklim Global pada Desentralisasi Subnasional Indonesia

Sihap^{1*}, A. Fauzan Fahrudin², Raden NajwanTiandi Djajasukanta³
Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bantul, Indonesia¹²³

*Email Korespondensi: sihap.isip23@mail.umy.ac.id

ARTICLE INFO

Article History:

Submitted 29-05-2026
Received 06-06-2026
Published 07-06-2026

Keywords:

Desentralisasi subnasional;
Tata kelola iklim;
Ekonomi politik;
Multi-Level governance;
Dilema otonomi.

ABSTRACT

Artikel ini menganalisis tantangan penyelarasan kebijakan iklim global dalam konteks desentralisasi subnasional di Indonesia melalui pendekatan ekonomi politik institusional dan Multi-Level Governance (MLG). Penelitian berangkat dari argumentasi bahwa desentralisasi tidak dapat dipahami semata sebagai instrumen administratif yang netral, melainkan sebagai struktur insentif politik yang membentuk orientasi pembangunan daerah terhadap agenda dekarbonisasi. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan desain studi komparatif subnasional, penelitian ini menganalisis tiga arena utama, yaitu arena fiskal, regulasi, dan politik. Temuan penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal daerah terhadap sektor ekstraktif, fragmentasi kewenangan lintas tingkat pemerintahan, serta logika survival politik lokal menciptakan fragmented incentives yang melemahkan konsolidasi agenda iklim nasional. Artikel ini memperkenalkan konsep “dilema otonomi” untuk menjelaskan paradoks ketika perluasan kewenangan subnasional justru menghasilkan hambatan struktural terhadap agenda pembangunan rendah karbon dan tata kelola iklim global.

PENDAHULUAN

Perubahan iklim telah berkembang menjadi krisis multidimensi yang tidak lagi dipahami semata-mata sebagai persoalan lingkungan hidup, melainkan sebagai tantangan utama bagi stabilitas ekonomi, pembangunan, dan tata kelola global kontemporer (Bulkeley & Betsill, 2005; Jordan et al., 2010). Dalam beberapa dekade terakhir, rezim iklim internasional mengalami perubahan penting dari pendekatan yang berpusat pada komitmen negara secara formal menuju implementasi mekanisme yang semakin bergantung pada kapasitas domestik dan koordinasi lintas tingkat pemerintahan. Perubahan tersebut menguat sejak disepakatinya Perjanjian Paris yang menempatkan Kontribusi Nasional (NDC) sebagai instrumen utama pencapaian target pengurangan emisi global (Change, 2015; Keohane & Oppenheimer, 2016). Namun, implementasi agenda tersebut pada praktiknya tidak sepenuhnya berada dalam kendali pemerintah pusat karena sebagian besar sektor strategis penyumbang emisi—seperti tata ruang, kehutanan, energi, transportasi, dan pengelolaan sumber daya alam—beroperasi dalam ruang kewenangan pemerintah subnasional. Kondisi ini menjadikan pemerintah daerah sebagai arena kunci dalam tata kelola iklim global, keberhasilan maupun kegagalan agenda dekarbonisasi internasional semakin ditentukan oleh

dinamika politik, kapasitas kelembagaan, dan orientasi pembangunan di tingkat lokal (Bulkeley & Betsill, 2005).

Dalam konteks tersebut, desentralisasi awalnya dipandang sebagai instrumen kelembagaan yang mampu memperkuat efektivitas tata kelola lingkungan melalui peningkatan partisipasi masyarakat, pemahaman kebijakan, dan kemampuan pemerintah daerah dalam menanggapi kebutuhan lokal secara lebih adaptif (Agrawal & Ribot, 1999). Otonomi daerah juga diasumsikan dapat mendorong inovasi kebijakan karena aktor subnasional memiliki kedekatan administratif dan sosial dengan masalah ekologis di wilayahnya masing-masing. Namun, pengalaman di berbagai negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi tidak selalu menghasilkan konsolidasi agenda iklim yang lebih efektif. Sebaliknya, devolusi kewenangan sering kali melahirkan fragmentasi regulasi, tumpang tindih otoritas, disparitas kapasitas fiskal antardaerah, serta kompetisi pembangunan berbasis eksploitasi sumber daya alam (Larson & Soto, 2008; Smoke, 2003). Dalam situasi tersebut, pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan iklim nasional, tetapi juga sebagai aktor ekonomi-politik yang memiliki kepentingan material terhadap ekspansi investasi ekstraktif di wilayahnya. Akibatnya, desentralisasi dapat melahirkan paradoks kelembagaan dalam tata kelola iklim: di satu sisi membuka ruang inovasi lokal, tetapi di sisi lain memperkuat logika persaingan antardaerah yang justru melemahkan konsistensi implementasi agenda dekarbonisasi nasional maupun global.

Paradoks tersebut terlihat secara nyata dalam konteks Indonesia sebagai salah satu negara dengan struktur desentralisasi paling luas di dunia pasca-Reformasi 1998 (Hadiz, 2010; Resosudarmo, 2004). Melalui kebijakan otonomi daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten memperoleh kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan tata ruang, memberikan izin investasi, serta pemanfaatan sumber daya alam di wilayah masing-masing. Pada saat yang sama, banyak pemerintah daerah memiliki ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap sektor-sektor ekstraktif seperti pertambangan, perkebunan sawit, dan eksploitasi kehutanan sebagai sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pertumbuhan ekonomi lokal (McCarthy, 2004). Struktur tersebut menciptakan insentif politik dan ekonomi yang mendorong pemerintah daerah untuk mempertahankan ekspansi komoditas berdasarkan ekstraksi demi menjaga stabilitas fiskal, investasi, dan dukungan pemilu jangka pendek (Aspinall & Berenschot, 2019). Dalam kondisi demikian, komitmen pengurangan emisi dan transisi menuju pembangunan rendah karbon sering kali berbenturan dengan kepentingan ekonomi subnasional yang berfokus pada eksploitasi sumber daya alam. Situasi ini menunjukkan bahwa tantangan utama penyelarasan kebijakan iklim di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan lemahnya koordinasi administratif antara pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga berakar pada struktur institusional desentralisasi yang menghasilkan insentif anti-dekarbonisasi dalam praktik tata kelola pembangunan lokal.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengkaji hubungan antara desentralisasi, tata kelola lingkungan, dan politik iklim melalui berbagai pendekatan seperti Multi-Level Governance (MLG), lokalisasi SDGs, implementasi Nationally Determined Contributions (NDC), serta kajian mengenai tata kelola iklim subnasional (Bulkeley, 2010; Hooghe & Marks, 2003). Sebagian besar penelitian menekankan pentingnya koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah dalam implementasi agenda lingkungan global, sementara penelitian lain berfokus pada kapasitas institusional pemerintah lokal dalam mendorong inovasi kebijakan iklim. Di sisi lain, literatur mengenai desentralisasi lingkungan umumnya menempatkan otonomi daerah sebagai instrumen administratif yang berpotensi meningkatkan efektivitas pengelolaan sumber daya melalui pendekatan yang lebih partisipatif dan kontekstual (Larson & Soto, 2008; Ribot, 2002). Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih cenderung memandang desentralisasi sebagai arena koordinatif yang bersifat netral secara politik. Akibatnya, masih

terdapat keterbatasan mengenai bagaimana desain desentralisasi politik-fiskal secara aktif menghasilkan fragmentasi kewenangan, persaingan ekonomi ekstraktif, serta konflik kepentingan antarpemerintah yang justru menghambat penyelarasan kebijakan iklim dari tingkat lokal, nasional, hingga global. Dengan demikian, artikel ini berangkat dari argumentasi bahwa desentralisasi tidak dapat dipahami semata-mata sebagai konteks administratif bagi implementasi kebijakan iklim, melainkan sebagai struktur insentif politik yang membentuk orientasi pembangunan, perilaku kelembagaan, dan kalkulasi ekonomi pemerintah daerah terhadap agenda dekarbonisasi.

Berangkat dari permasalahan tersebut, artikel ini menggunakan pendekatan Ekonomi Politik Institusional dan Multi-Level Governance (MLG) untuk menganalisis dinamika hubungan antara desentralisasi subnasional dan penyelarasan kebijakan iklim global. Perspektif Ekonomi Politik Institusional digunakan untuk memahami bagaimana desentralisasi institusi menciptakan konfigurasi insentif dan disinsentif yang mempengaruhi perilaku aktor politik di tingkat lokal, terutama dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan ekonomi daerah (Hadiz, 2010; North, 1990). Sementara itu, pendekatan Multi-Level Governance digunakan untuk menggambarkan relasi kewenangan, koordinasi, dan konflik antar tingkat pemerintahan dalam implementasi agenda iklim (Hooghe & Marks, 2003). Melalui kombinasi kedua pendekatan tersebut, artikel ini fokus pada tiga arena utama yang membentuk respons pemerintah daerah terhadap agenda dekarbonisasi, yaitu struktur insentif fiskal, konfigurasi kewenangan regulatif, dan dinamika politik elektoral lokal. Dalam kerangka ini, artikel ini memperkenalkan konsep “dilema otonomi” untuk menjelaskan kondisi ketika perluasan kewenangan subnasional yang pada awalnya bertujuan untuk memperkuat efektivitas tata kelola justru menghasilkan kontradiksi terhadap konsolidasi agenda iklim nasional dan global.

Artikel ini berargumen bahwa desentralisasi menciptakan paradoks struktural dalam tata kelola iklim kontemporer. Di satu sisi, devolusi kewenangan membuka ruang bagi kebijakan inovasi lokal, eksperimentasi tata kelola lingkungan, dan memperkuat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan. Namun di sisi lain, desentralisasi juga memperkuat persaingan antardaerah untuk menarik investasi dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi melalui ekspansi sektor-sektor ekstraktif yang menghasilkan emisi tinggi (McCarthy, 2004; Smoke, 2003). Dalam banyak kasus, pemerintah daerah menghadapi tekanan fiskal dan politik yang mendorong mereka untuk memprioritaskan stabilitas pendapatan jangka pendek dibandingkan komitmen dekarbonisasi yang manfaatnya lebih bersifat jangka panjang dan tidak langsung. Akibatnya, permasalahan utama dalam penyelarasan kebijakan iklim tidak dapat dijelaskan hanya melalui lemahnya koordinasi administratif atau keterbatasan kapasitas teknokratis pemerintah daerah. Sebaliknya, artikel ini menunjukkan bahwa hambatan utama justru dibebankan pada struktur insentif fiskal, logika kelangsungan hidup politik lokal, serta hubungan ekonomi rente yang secara sistematis membentuk preferensi pembangunan pemerintah subnasional terhadap eksploitasi sumber daya alam.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme politik dan kelembagaan melalui mana struktur desentralisasi subnasional menghasilkan tantangan terhadap penyelarasan kebijakan iklim global di Indonesia. Analisis difokuskan pada tiga arena utama, yaitu arena fiskal dan insentif ekonomi, arena regulasi dan distribusi kewenangan, serta arena politik dan akuntabilitas elektoral lokal. Melalui pendekatan studi komparatif subnasional, artikel ini berupaya menunjukkan bagaimana interaksi antara struktur desentralisasi institusional dan dinamika ekonomi-politik lokal menghasilkan variasi respon daerah terhadap agenda dekarbonisasi. Secara sistematis, pembahasan artikel akan diawali dengan penjelasan metodologi penelitian dan kerangka analitis yang digunakan, kemudian dilanjutkan dengan analisis mengenai arena ketiga tantangan penyelarasan

kebijakan iklim, sebelum akhirnya ditutup dengan kesimpulan mengenai esensi teoritis dan politik dari hubungan antara desentralisasi dan tata kelola iklim global.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi komparatif subnasional untuk menganalisis hubungan antara struktur desentralisasi dan variasi respon pemerintah daerah terhadap agenda tata kelola iklim. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian fokus pada proses politik, konfigurasi kelembagaan, serta mekanisme insentif yang membentuk perilaku aktor subnasional dalam implementasi kebijakan iklim (Creswell, 2014; Gerring, 2007). Dalam konteks ini, penelitian tidak diarahkan untuk menyoroti efektivitas kebijakan teknokratis lingkungan semata, melainkan untuk menjelaskan bagaimana desentralisasi institusi menghasilkan dinamika politik dan ekonomi tertentu yang mempengaruhi orientasi pembangunan daerah terhadap agenda dekarbonisasi. Dengan demikian, penelitian ditempatkan dalam tradisi *explanatory analysis* yang menekankan identifikasi mekanisme kausal di balik variasi kebijakan dan kapasitas implementasi antar daerah (Beach & Pedersen, 2013). Melalui pendekatan tersebut, artikel ini berupaya menunjukkan bahwa respons pemerintah daerah terhadap komitmen iklim nasional dan global tidak dapat diwujudkan hanya melalui faktor kapasitas administratif, tetapi juga melalui struktur insentif fiskal, distribusi kewenangan, dan kalkulasi politik yang melekat dalam sistem desentralisasi itu sendiri.

Desain studi komparatif digunakan untuk mengidentifikasi bagaimana variasi struktur ekonomi dan konfigurasi kelembagaan daerah menghasilkan respons kebijakan iklim yang berbeda-beda dalam konteks desentralisasi nasional yang sama (Gerring, 2007). Penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan dalam negeri dengan membandingkan beberapa daerah yang memiliki karakteristik ekonomi politik yang berbeda-beda, terutama dalam tingkat ketergantungan terhadap sektor ekstraktif, kapasitas fiskal, serta orientasi pembangunan daerah. Daerah dengan basis ekonomi jasa dan pariwisata seperti Bali menunjukkan kecenderungan yang lebih terbuka terhadap agenda pembangunan hijau karena stabilitas fiskalnya tidak sepenuhnya bergantung pada ekonomi berbasis ekstraksi. Sebaliknya, daerah-daerah di Kalimantan yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap pertambangan, kehutanan, dan perkebunan sawit menunjukkan tekanan ekonomi-politik yang lebih kuat untuk mempertahankan model pembangunan berbasis ekstraksi (McCarthy, 2004). Sementara itu, konteks Papua merepresentasikan kombinasi antara ketergantungan sumber daya alam, kapasitas kelembagaan yang relatif lemah, dan tingginya dominasi aktor ekonomi ekstraktif dalam struktur pembangunan daerah. Variasi karakteristik tersebut memberikan daya ungkit analitis untuk menjelaskan bahwa perbedaan respon daerah terhadap agenda iklim bukan merupakan fenomena yang bersifat acak, melainkan dipengaruhi oleh konfigurasi institusional dan politik yang membentuk preferensi pembangunan pemerintah subnasional.

Untuk mengoperasionalkan kerangka analitis penelitian, artikel ini membagi analisis ke dalam tiga arena utama yang dipandang paling menentukan hubungan antara desentralisasi dan penyelarasan kebijakan iklim, yaitu arena fiskal, arena regulasi, dan arena politik. Pembagian ini digunakan untuk mengidentifikasi bagaimana konfigurasi institusional di tingkat subnasional menghasilkan insentif maupun hambatan terhadap implementasi agenda dekarbonisasi (North, 1990). Arena fiskal fokus pada Struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat ketergantungan terhadap sektor sumber daya alam, mekanisme transfer fiskal pusat-daerah, serta insentif ekonomi yang mempengaruhi orientasi pembangunan pemerintah daerah. Dalam arena ini, pertanyaan analisis utama diarahkan pada sejauh mana konfigurasi fiskal daerah mendorong atau justru menghambat komitmen terhadap pembangunan rendah karbon. Sementara itu, arena regulasi digunakan untuk menganalisis fragmentasi kewenangan dalam tata

kelola lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan tata ruang (RTRW), pemberian izin pemanfaatan lahan dan sumber daya alam, serta koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam implementasi kebijakan iklim (Hooghe & Marks, 2003). Fokus utama pada arena ini adalah bagaimana tumpang tindih regulasi dan distribusi kewenangan menghasilkan inkonsistensi implementasi agenda iklim di tingkat subnasional. Adapun arena politik diarahkan untuk membaca pengaruh dinamika pemilu lokal terhadap orientasi kebijakan lingkungan, termasuk hubungan patronase, elite capture, pendanaan politik, dan tingkat akuntabilitas lingkungan dalam kompetisi Pilkada (Aspinall & Berenschot, 2019). Melalui arena ketiga tersebut, penelitian berupaya menjelaskan bagaimana logika kelangsungan hidup politik dan kepentingan ekonomi lokal membentuk preferensi pembangunan daerah terhadap agenda iklim nasional maupun global.

Penelitian ini menggunakan kombinasi data sekunder dan data primer untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai hubungan antara desentralisasi struktur dan variasi respon daerah terhadap kebijakan iklim. Data sekunder meliputi dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kontribusi sektor ekstraktif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), peraturan daerah terkait lingkungan dan tata ruang, dokumen RTRW, RAD-GRK dan RAD-API, laporan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), peta konsesi sumber daya alam, serta dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti RPJMD. Data-data tersebut digunakan untuk mengidentifikasi pola hubungan antara struktur ekonomi daerah, orientasi pembangunan, dan implementasi kebijakan iklim di tingkat subnasional. Sementara itu, data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan daerah, termasuk Bappeda, Dinas Lingkungan Hidup (DLH), anggota DPRD, masyarakat organisasi sipil lingkungan, dan akademisi lokal (Creswell, 2014). Selain itu, penelitian juga memanfaatkan analisis isi terhadap materi kampanye Pilkada dan narasi politik lokal untuk melihat sejauh mana isu perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan memperoleh posisi dalam kontestasi pemilu daerah. Penggunaan kombinasi data tersebut memungkinkan penelitian tidak hanya membaca dimensi iklim kebijakan administratif, tetapi juga menghubungkannya dengan dinamika politik elektoral dan kepentingan ekonomi yang mempengaruhi perilaku pemerintah subnasional.

Dalam menganalisis hubungan antara desentralisasi dan tata kelola iklim, penelitian ini menggunakan teknik process tracing untuk melacak mekanisme kausal yang menghubungkan struktur institusional dengan variasi respon kebijakan daerah terhadap agenda dekarbonisasi (Beach & Pedersen, 2013). Teknik ini digunakan untuk menelusuri bagaimana konfigurasi fiskal daerah—terutama ketergantungan terhadap sektor ekstraktif dan struktur transfer fiskal—membentuk preferensi pembangunan pemerintah subnasional, yang kemudian mempengaruhi keputusan politik, kebijakan lingkungan, hingga pencapaian implementasi agenda iklim di tingkat daerah. Oleh karena itu, penelitian tidak berhenti pada hubungan korelatif antara tingkat ketergantungan sumber daya dan lemahnya komitmen iklim, tetapi berupaya menjelaskan mekanisme politik dan kelembagaan yang memungkinkan hubungan tersebut terbentuk. Selain itu, penelitian juga menggunakan analisis kebijakan komparatif untuk membandingkan desain kebijakan, implementasi kapasitas, dan orientasi pembangunan antardaerah yang memiliki karakteristik ekonomi-politik yang berbeda. Pendekatan komparatif ini memungkinkan identifikasi variasi pola respon daerah terhadap agenda iklim sekaligus menjelaskan faktor-faktor institusional yang menghasilkan perbedaan tersebut dalam konteks sistem desentralisasi nasional yang sama. Melalui kombinasi kedua teknik tersebut, penelitian diarahkan untuk membaca proses pembentukan kebijakan iklim sebagai hasil interaksi antara insentif ekonomi, distribusi kewenangan, dan dinamika politik lokal, bukan sebagai konsekuensi administratif yang bersifat otomatis.

Secara analitis, penelitian ini tidak memahami desentralisasi sebagai prosedur administratif yang netral ataupun sekedar instrumen teknokratis untuk meningkatkan efisiensi tata kelola pemerintahan. Sebaliknya, desentralisasi diposisikan sebagai arena ekonomi politik yang menghasilkan distribusi insentif, relasi kekuasaan, serta preferensi pembangunan tertentu di tingkat subnasional (Hadiz, 2010; North, 1990). Dalam kerangka tersebut, pemerintah daerah memahami bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan nasional, tetapi sebagai aktor politik yang memiliki kepentingan fiskal, kalkulasi elektoral, dan hubungan material dengan struktur ekonomi lokal. Perspektif ini penting karena memungkinkan terhadap analisis bagaimana orientasi pembangunan daerah dibentuk oleh kombinasi antara tekanan fiskal, kompetisi investasi, politik patronase, dan ketergantungan terhadap sektor ekstraktif. Dengan demikian, penyelarasan kebijakan iklim tidak dipahami semata-mata sebagai persoalan koordinasi birokrasi atau kapasitas implementasi, melainkan sebagai bagian dari kontestasi kepentingan dan distribusi sumber daya dalam sistem desentralisasi itu sendiri. Melalui pendekatan ini, artikel berupaya menunjukkan bahwa hambatan utama dalam penyelarasan kebijakan iklim berasal dari konfigurasi institusional dan politik yang secara inheren melekat dalam struktur desentralisasi, sehingga melahirkan kecenderungan pembangunan yang sering kali bertentangan dengan agenda dekarbonisasi nasional maupun global.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian menunjukkan bahwa desain fiskal daerah berperan peran sentral dalam membentuk orientasi pembangunan pemerintah subnasional terhadap agenda iklim (McCarthy, 2004; Resosudarmo, 2004). Daerah dengan tingkat ketergantungan tinggi terhadap sektor ekstraktif—seperti pertambangan, perkebunan sawit, dan eksploitasi kehutanan—cenderung menampilkan tingkat deforestasi dan tekanan ekologis yang lebih besar dibandingkan daerah dengan basis ekonomi jasa atau pariwisata. Ketergantungan tersebut tidak hanya tercermin dalam kontribusi sektor sumber daya alam terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi juga dalam pola pembangunan daerah yang sangat bergantung pada perluasan investasi berbasis ekstraksi untuk menjaga pertumbuhan ekonomi dan stabilitas fiskal lokal. Dalam banyak kasus, pemerintah daerah lebih memprioritaskan pemberian izin konsesi, perluasan lahan produksi, dan pembangunan infrastruktur pendukung investasi ekstraktif dibandingkan penguatan program mitigasi serta adaptasi perubahan iklim. Sebaliknya, daerah dengan struktur ekonomi yang lebih terdiversifikasi menunjukkan kecenderungan yang relatif lebih terbuka terhadap agenda pembangunan karbon rendah karena tidak menghadapi tekanan fiskal yang sama besar untuk mempertahankan eksploitasi sumber daya alam secara intensif. Kondisi ini menunjukkan bahwa lemahnya komitmen iklim di tingkat subnasional tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan rendahnya kesadaran lingkungan atau keterbatasan administratif pemerintah daerah. Sebaliknya, struktur desentralisasi fiskal menciptakan kondisi di mana model pembangunan ekstraktif menjadi pilihan yang rasional secara ekonomi dan politik bagi pemerintah daerah untuk mempertahankan stabilitas pendapatan, investasi, dan legitimasi pembangunan lokal.

Dalam konteks tersebut, konfigurasi transfer fiskal dan distribusi pendapatan antarpemerintah turut memperkuat insentif struktural yang mendorong kemandirian daerah terhadap sektor ekstraktif (North, 1990; Smoke, 2003). Meskipun pemerintah pusat menetapkan target dekarbonisasi melalui berbagai komitmen iklim nasional, basis fiskal yang berlaku masih cenderung memberikan keuntungan material yang lebih cepat dan lebih pasti bagi daerah yang memanfaatkan aktivitas ekstraktif dibandingkan konservasi lingkungan. Dana transfer seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) belum sepenuhnya mampu mengompensasi potensi kehilangan pendapatan daerah ketika pemerintah lokal membatasi ekspansi pertambangan, kehutanan, atau perkebunan skala

besar. Akibatnya, konservasi lingkungan sering dipersepsikan sebagai beban fiskal yang dapat mengurangi kapasitas pembangunan daerah dalam jangka pendek, sementara ekspansi ekstraktif menawarkan stabilitas pendapatan yang lebih segera sekaligus membuka ruang distribusi rente politik dan ekonomi. Dalam perspektif ekonomi politik kelembagaan, situasi tersebut memperlihatkan bagaimana sistem desentralisasi menghasilkan “*perverse incentive*” yang mendorong pemerintah daerah untuk mempertahankan model pembangunan berbasis ekstraksi meskipun dibandingkan dengan agenda pengurangan emisi nasional. Dengan demikian, hambatan utama penyelarasan kebijakan iklim tidak hanya berasal dari lemahnya komitmen normatif pemerintah daerah terhadap isu lingkungan, melainkan dari konfigurasi institusional yang secara sistematis menghubungkan ketahanan fiskal daerah dengan keberlanjutan aktivitas ekonomi ekstraktif.

Konfigurasi fiskal tersebut pada akhirnya menciptakan ketegangan struktural antara agenda iklim nasional dan kepentingan pembangunan subnasional. Dalam praktiknya, target pengurangan emisi dan komitmen transisi pembangunan menuju rendah karbon sering kali berbenturan dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk menjaga stabilitas fiskal, menarik investasi, dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi lokal. Semakin tinggi ketergantungan suatu daerah terhadap pendapatan berdasarkan ekstraksi sumber daya alam, semakin besar pula tekanan politik dan ekonomi untuk mempertahankan model pembangunan yang eksploitatif meskipun bertentangan dengan agenda dekarbonisasi nasional (Bulkeley & Betsill, 2005; Hooghe & Marks, 2003). Dalam konteks ini, dekarbonisasi tidak hanya dipersepsikan sebagai tantangan teknis pembangunan, tetapi juga sebagai risiko politik yang berpotensi mengganggu stabilitas pendapatan daerah dan legitimasi pemerintahan lokal. Situasi tersebut memunculkan munculnya “dilema otonomi”, yaitu kondisi ketika perluasan kewenangan subnasional justru menghasilkan fragmentasi insentif yang melemahkan konsolidasi agenda iklim nasional. Dari perspektif politik skalar dan tata kelola iklim multilevel, penyelarasan permasalahan tidak lagi semata-mata berkaitan dengan hubungan koordinatif antara pusat dan daerah, tetapi dengan benturan kepentingan antarskala pemerintahan yang masing-masing beroperasi berdasarkan logika insentif dan prioritas pembangunan yang berbeda-beda. Akibatnya, agenda iklim global yang diterjemahkan ke dalam target nasional sering kali kehilangan daya dorong implementasi ketika dihadapkan pada struktur ekonomi-politik lokal yang masih bergantung pada keberlanjutan aktivitas ekstraktif.

Selain arena fiskal, tantangan penyelarasan kebijakan iklim juga muncul melalui fragmentasi regulasi dan distribusi kewenangan dalam sistem desentralisasi (Hooghe & Marks, 2003; Larson & Soto, 2008). Temuan penelitian menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan tata ruang, pemberian izin pemanfaatan lahan, serta pengawasan terhadap aktivitas ekonomi berbasis sumber daya alam. Dalam berbagai kasus, dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah tidak sepenuhnya selaras dengan arah perencanaan nasional maupun target pengurangan emisi yang tercantum dalam komitmen iklim nasional. Pada saat yang sama, pemerintah pusat dan pemerintah daerah sering mengeluarkan izin dengan orientasi pembangunan yang berbeda terhadap kawasan yang sama, sehingga menimbulkan konflik tata ruang dan ketidakjelasan otoritas pengawasan. Situasi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama tata kelola iklim di tingkat subnasional bukan disebabkan oleh ketiadaan regulasi, melainkan oleh adanya banyak otoritas yang memiliki kepentingan pembangunan berbeda dan bekerja dalam struktur koordinasi yang terfragmentasi. Dalam konteks ini, desentralisasi tidak hanya memperluas distribusi kewenangan administratif, tetapi juga menghasilkan pemerintahan yang terfragmentasi yang melemahkan konsolidasi agenda lintas tingkat iklim pemerintahan. Akibatnya, implementasi kebijakan lingkungan sering bergerak dalam ruang

negosiasi politik dan ekonomi antarlembaga, bukan dalam kerangka tata kelola yang sepenuhnya terintegrasi terhadap tujuan dekarbonisasi nasional maupun global.

Fragmentasi kewenangan dalam sistem desentralisasi tidak hanya menimbulkan tumpang tindih administratif, tetapi juga menciptakan apa yang dapat dipahami sebagai “rezim kewenangan ganda” dalam tata kelola sumber daya alam dan kebijakan lingkungan. Dalam situasi tersebut, berbagai aktor—terutama pelaku bisnis ekstraktif—dapat memanfaatkan ketidakjelasan otoritas distribusi dengan mencari jalur perizinan atau institusi yang memiliki regulasi paling longgar terhadap aktivitas ekonomi mereka. Praktik ini menampilkan bagaimana pemerintahan yang terfragmentasi membuka ruang bagi apa yang dalam konteks tata kelola multilevel dapat dipahami sebagai “*Rejime Shopping*”, yaitu upaya aktor ekonomi untuk menavigasi berbagai tingkat otoritas demi memperoleh keuntungan regulatif dan politik (Hooghe & Marks, 2003). Kondisi tersebut semakin diperkuat oleh tumpang tindih kewenangan antara pemerintah, provinsi, dan kabupaten dalam pengelolaan lahan, pemberian izin usaha, serta pusat pengawasan lingkungan. Akibatnya, implementasi kebijakan lingkungan tidak berjalan dalam kerangka otoritas yang tunggal dan terkoordinasi, melainkan dalam ruang negosiasi politik yang dipenuhi konflik kepentingan antarlembaga dan antarskala pemerintahan. Dari perspektif Multi-Level Governance (MLG), situasi ini menunjukkan bahwa permasalahan utama tata kelola iklim bukan semata-mata lemahnya koordinasi birokrasi, tetapi adanya konflik skalar dan tumpang tindih kelembagaan yang secara struktural melemahkan kapasitas negara untuk menghasilkan konsistensi kebijakan di seluruh tingkat pemerintahan. Dalam konteks tersebut, pendistribusian kewenangan yang terfragmentasi justru menciptakan tata kelola yang memungkinkan agenda pembangunan ekstraktif tetap memperoleh ruang dominan di tengah komitmen dekarbonisasi nasional.

Perincian dari fragmentasi regulasi tersebut terlihat pada sulitnya negara mengkonsolidasikan agenda implementasi iklim secara konsisten di tingkat subnasional. Target pengurangan emisi yang telah dirumuskan melalui Nationally Determined Contributions (NDC) sering kali mengalami ketidaksinkronan dengan orientasi pembangunan daerah yang masih berbasis pada perluasan komoditas ekstraktif dan pemanfaatan sumber daya alam berskala besar (Change, 2015). Dalam praktiknya, lemahnya integrasi antara pusat perencanaan dan daerah menyebabkan implementasi kebijakan iklim berjalan tidak merata, bahkan dalam beberapa kasus saling bertentangan antar tingkat pemerintahan. Pengawasan terhadap aktivitas ekonomi beremisi tinggi juga menjadi terbatas karena otoritas pengendalian ditempatkan dalam berbagai institusi dengan kapasitas dan kepentingan yang berbeda-beda. Situasi ini menunjukkan bahwa fragmentasi regulasi tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, namun secara langsung meningkatkan kemampuan negara dalam membangun konsolidasi tata kelola iklim yang koheren. Ketika pemerintah pusat berupaya mendorong agenda dekarbonisasi, pemerintah daerah pada saat yang sama tetap memiliki insentif ekonomi dan politik untuk mempertahankan model pembangunan berbasis ekstraksi. Akibatnya, konflik antara agenda iklim nasional dan orientasi pembangunan subnasional tidak muncul sebagai anomali kebijakan, melainkan sebagai konsekuensi yang melekat dari struktur desentralisasi yang mendistribusikan wewenang tanpa menghasilkan insentif yang mampu terhadap tujuan iklim global.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa tantangan penyelarasan antara desentralisasi subnasional dan kebijakan iklim global pada dasarnya merupakan permasalahan struktural yang diwajibkan pada konfigurasi fiskal, distribusi kewenangan, dan dinamika politik lokal dalam sistem desentralisasi (Hooghe & Marks, 2003; North, 1990). Temuan artikel menunjukkan bahwa hambatan implementasi agenda iklim

tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya kapasitas teknokratis atau kurangnya koordinasi administratif antarpemerintah, melainkan oleh fragmentasi insentif yang secara sistematis mendorong pemerintah subnasional untuk mempertahankan model pembangunan berbasis ekstraksi sumber daya alam. Semakin tinggi ketergantungan ekonomi-politik daerah terhadap ekstraktif, semakin besar pula tekanan sektor fiskal dan politik yang membatasi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelaraskan diri dengan agenda pengurangan emisi di seluruh tingkat pemerintahan (McCarthy, 2004; Smoke, 2003). Dalam konteks tersebut, arena fiskal menciptakan dorongan material bagi keinginan ekstraktif ekonomi, arena regulasi menghasilkan fragmentasi kewenangan dan konflik antarskala pemerintahan, sementara arena politik memperkuat orientasi pembangunan jangka pendek melalui logika kelangsungan hidup elektoral dan reproduksi rente lokal (Aspinall & Berenschot, 2019). Kondisi ini memunculkan munculnya “*dilema otonomi*”, yaitu kondisi ketika perluasan kewenangan subnasional yang pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat efektivitas tata kelola justru menghasilkan kontradiksi terhadap konsolidasi agenda iklim nasional maupun global. Dengan demikian, kegagalan penyelarasan kebijakan iklim bukan merupakan anomali administratif semata, melainkan konsekuensi yang melekat pada konfigurasi desentralisasi yang mendistribusikan kewenangan tanpa menghasilkan integrasi insentif yang mampu terhadap agenda dekarbonisasi.

Artikel ini berkontribusi pada studi pengembangan tata kelola iklim dan Hubungan Internasional dengan menunjukkan bahwa dinamika implementasi agenda iklim global tidak dapat dipahami hanya melalui desain institusional formal maupun mekanisme koordinasi administratif antar pemerintah. Melalui perpaduan perspektif Multi-Level Governance (MLG) dan ekonomi politik institusional, artikel ini memperluas kajian MLG dengan memasukkan dimensi ekonomi politik fiskal lokal, distribusi insentif, serta relasi kekuasaan subnasional sebagai variabel sentral dalam menjelaskan variasi implementasi kebijakan iklim (Bulkeley & Betsill, 2005; Hooghe & Marks, 2003). Dalam konteks tersebut, artikel ini juga memberi kritik yang cenderung memandang desentralisasi sebagai instrumen tata kelola yang bersifat netral dan secara otomatis memperkuat efektivitas kebijakan lingkungan. Sebaliknya, temuan penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi dapat menghasilkan konfigurasi insentif yang justru memperkuat fragmentasi tata kelola, persaingan ekstraktif antardaerah, dan konflik kepentingan lintas tingkat pemerintahan. Dengan demikian, artikel ini menghubungkan literatur mengenai desentralisasi, ekonomi politik, tata kelola iklim, dan politik skalar ke dalam satu kerangka analitis yang menempatkan hubungan antara tata kelola global dan dinamika politik lokal sebagai persoalan utama. Melalui konsep “*dilema otonomi*”, artikel ini menunjukkan bahwa tata kelola iklim global harus dijelaskan tidak hanya melalui struktur institusional formal, tetapi juga melalui insentif dan relasi kekuasaan yang bekerja di tingkat subnasional dalam sistem desentralisasi.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu diperhatikan dalam membaca temuan dan cakupan argumentasinya. Pertama, artikel fokus pada konteks Indonesia sebagai negara desentralistik dengan karakteristik politik, fiskal, dan tata kelola sumber daya alam yang spesifik, sehingga generalisasi temuan terhadap konteks negara lain memerlukan analisis kehati-hatian. Kedua, penelitian lebih menitikberatkan pada dinamika tingkat subnasional tertentu dan belum sepenuhnya mencakup variasi hubungan antardaerah maupun keterlibatan aktor transnasional dalam tata kelola iklim lokal. Meskipun demikian, keterbatasan tersebut sekaligus membuka ruang bagi agenda pengembangan penelitian lanjutan mengenai hubungan antara desentralisasi dan tata kelola iklim dalam konteks yang lebih luas. Penelitian komparatif lintas negara, misalnya pada kasus Brasil, India, atau Nigeria, dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana variasi struktur fiskal, konfigurasi politik lokal, dan distribusi kewenangan yang mempengaruhi penyelarasan agenda iklim di negara berkembang. Selain itu, kajian

mengenai komparatif desentralisasi iklim, tata kelola ekologi fiskal, maupun jaringan kota hijau transnasional juga berpotensi memperluas pemahaman tentang interaksi antara tata kelola global dan dinamika ekonomi politik lokal dalam proses transisi rendah karbon. Dalam konteks kebijakan, temuan artikel ini juga menunjukkan pentingnya penguatan integrasi, insentif fiskal, harmonisasi kewenangan lintas tingkat pemerintahan, serta pengembangan mekanisme akuntabilitas politik yang mampu mendorong agenda pembangunan rendah karbon di tingkat subnasional. Namun demikian, tantangan penyelarasan kebijakan iklim tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan teknokratis administratif, melainkan sebagai persoalan ekonomi politik yang melekat dalam struktur desentralisasi itu sendiri. Pada akhirnya, dinamika tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan agenda iklim global sangat ditentukan oleh kemampuan mengintegrasikan tujuan dekarbonisasi dengan struktur ekonomi-politik lokal yang bekerja di tingkat subnasional dalam sistem tata kelola multilevel.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A., & Ribot, J. C. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), 473–502.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501732997>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, 229–253. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-072809-101747>
- Bulkeley, H., & Betsill, M. (2005). Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the “Urban” Politics of Climate Change. *Environmental Politics*, 14(1), 42–63. <https://doi.org/10.1080/0964401042000310178>
- Change, U. N. F. C. on C. (2015). *Paris Agreement*. United Nations Framework Convention on Climate Change.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*. Stanford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003a). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003b). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., Rayner, T., & Berkhout, F. (2010). *Climate Change Policy in the European Union*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139042772>
- Keohane, R. O., & Oppenheimer, M. (2016). Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review? *Politics and Governance*, 4(3), 142–151. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>
- Larson, A. M., & Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33(1), 213–239. <https://doi.org/10.1146/annurev.environ.33.020607.095522>

- McCarthy, J. F. (2004). Changing to gray: Decentralization and the emergence of volatile socio-legal configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 32(7), 1199–1223. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.02.008>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Resosudarmo, I. A. P. (2004). Closer to People and Trees: Will Decentralisation Work for the People and the Forests of Indonesia? *The European Journal of Development Research*, 16(1), 110–132. <https://doi.org/10.1080/09578810410001688761>
- Ribot, J. C. (2002). *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16. <https://doi.org/10.1002/pad.255>.